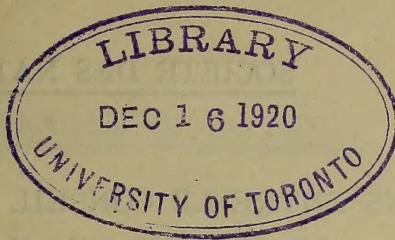
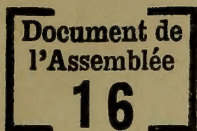


Pamph
HMod
L

League of Nations.



20/48/16



(Société des Nations.)

(Relations entre le Conseil et l'Assemblée de la
Société des Nations.)

(RAPPORT PRÉSENTÉ PAR LE REPRÉSENTANT DE LA
GRANDE-BRETAGNE, M. A. J. BALFOUR, ET ADOPTÉ
PAR LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS,
RÉUNI À SAINT-SÉBASTIEN, LE 2 AOÛT 1920.)

League of Nations.

Relations between the Council and the
Assembly.

REPORT PRESENTED BY THE BRITISH REPRESENTATIVE,
MR. A. J. BALFOUR, AND ADOPTED BY THE COUNCIL
OF THE LEAGUE OF NATIONS, MEETING AT SAN
SEBASTIAN, ON 2ND AUGUST, 1920.

SOCIÉTÉ DES NATIONS.RELATIONS ENTRE LE CONSEIL ET L'ASSEMBLÉE DE
LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

*Rapport présenté par le Représentant de la Grande-Bretagne, M. A. J. Balfour,
et adopté par le Conseil de la Société des Nations, réuni à Saint-Sébastien,
le 2 août 1920.*

Les relations entre le Conseil et l'Assemblée ne sont pas clairement définies par le Pacte, et si, à la demande de l'un ou l'autre de ces deux corps l'on poussait jusqu'à ses conséquences extrêmes l'application des termes du Pacte on ne pourrait en appliquant ce Pacte à la lettre régler le différend.

Il serait peut-être bon de commencer par quelques exposés d'ordre négatif, pour ainsi dire. En premier lieu, il est clair que les relations entre le Conseil et l'Assemblée ne ressemblent en rien aux relations consacrées par la pratique constitutionnelle entre une Haute et Basse Chambre, entre un Sénat et une Chambre des Députés, etc. Il est clair, en second lieu, que ces relations n'offrent aucune analogie avec celles qui existent entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif. Il est clair, enfin que, si nombre des fonctions confiées à la Société des Nations par le Pacte peuvent être exercées soit par l'Assemblée, soit par le Conseil, il y en a un certain nombre qui ne peuvent être exercées que par le Conseil, avec l'assentiment de l'Assemblée.

Il est inévitable qu'une Constitution basée sur ces principes généraux soulève des difficultés d'ordre technique, si chacun des deux organes désire pousser à l'extrême l'exercice des ses droits. Durant la plus grande partie de l'année, c'est au Conseil qu'il incombera principalement de poursuivre l'œuvre de la Société, et l'Assemblée qui, de par sa nature, ne peut se réunir fréquemment, ne pourra ni faire œuvre personnelle, ni sauf en de rares occasions auxquelles j'ai fait allusion, modifier des résolutions que peut-être elle désapprouve entièrement. D'autre part, quand l'Assemblée se réunit, elle a théoriquement le pouvoir d'exercer la plupart des fonctions importantes du Conseil, y compris les actes d'un caractère exécutif qui peuvent être nécessités par une crise internationale quelconque. L'Assemblée ne peut donc pas agir à l'encontre des décisions du Conseil et le Conseil ne peut pas modifier les décisions de l'Assemblée, puisque chacun de ces organes indépendants a reçu expressément du Pacte "le droit et le devoir de connaître de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde."

Dans ces conditions, il paraît impossible, même si cela était désirable, de tracer une ligne de démarcation bien nette entre les deux organes de la Société institués par le Pacte.

Non seulement leurs fonctions s'entremêlent, mais, sur bien des points les plus importants, elles sont absolument et littéralement identiques. Il est difficile de dire si ces dispositions auront des résultats avantageux. Il est possible que l'absence de distinction formelle et la grande élasticité ainsi créée soient, dans l'avenir, des avantages positifs. Mais cette fin si désirable ne peut être réalisée que si les personnes qui dirigent les conseils de la Société font preuve de beaucoup de tact et de discernement. S'il se crée dans l'Assemblée un courant important d'opinion hostile au Conseil, le résultat pourrait facilement devenir désastreux.

RELATIONS BETWEEN THE COUNCIL AND THE
ASSEMBLY.

Report presented by the British Representative, Mr. A. J. Balfour, and adopted by the Council of the League of Nations, meeting at San Sebastian, on 2nd August, 1920.

The relations between the Council and the Assembly of the League are not clearly laid down in the Covenant, and, if its language were pressed by either Body to its extreme issues, no mere appeal to its terms could settle the dispute.

It might be well to begin with some negative statements. It is clear, in the first place, that the relations between the Council and the Assembly have no resemblance whatever to the relations familiar in constitutional practice between an Upper and Lower Parliamentary Chamber—between a Senate and a House of Representatives. It is clear, in the second place, that these relations have no resemblance to those which subsist between a legislature and an executive. It is clear, in the third place, that while a large number of the functions entrusted to the League of Nations by the Covenant might be exercised either by the Assembly or by the Council, there are a certain number which can only be exercised by the Council, with the assent of the Assembly.

It is inevitable that a Constitution framed on these general lines should give rise to technical difficulties if either party wishes to press its claims to the utmost. During the greater part of any year, the main work of the League will fall upon the Council, and the Assembly, which from the nature of the case cannot meet frequently, will neither be able to do anything itself nor, except in the rare cases to which I have adverted to, reverse decisions of which conceivably it might strongly disapprove. On the other hand, when the Assembly does meet, it has in theory the power to carry out most of the important functions exercisable by the Council, including such acts of executive authority as may be called for by some international crisis. Thus, the Assembly cannot reverse the action of the Council, nor the Council reverse the action of the Assembly; while each of these independent Bodies are expressly given by the terms of the Covenant the right and the duty to “deal with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.”

In these circumstances, it appears to be impossible, even if it were desirable, to draw a clear line of demarcation between the two Organs of the League created by the Covenant.

The functions not only overlap, but in most important respects they are absolutely and literally identical. Whether this will prove to be a wise arrangement or not, it is hard to say. It is possible that the absence of formal distinctions and the great elasticity of procedure thus obtained may prove a positive advantage. But this most desirable end can only be attained by the exercise of the greatest tact and judgment on the part of those who guide the counsels of the League; and if there be found in the Assembly any considerable body of opinion hostile to the Council, the result might easily prove disastrous.

La conséquence que je voudrais tirer de ces considérations très générale est que, moins nous tenterons de définir en termes explicites les fonctions respectivement conférées au Conseil et à l'Assemblée, mieux nous agirons pour le bien de la Société. L'ensemble de formules précises attirerait indûment l'attention sur l'incertitude, laissée, sans doute, à dessein, dans le Pacte, et provoquerait des controverses juridiques qui détruiraient entièrement l'utilité de la Société.

Je recommande par suite au Conseil de s'abstenir de toute initiative susceptible de mettre en relief les conflits d'autorité qui peuvent surgir encore que peu probables, sous les termes du Pacte. Substituons à la définition de nos devoirs respectifs, la résolution d'examiner les difficultés qui peuvent se produire entre l'Assemblée et le Conseil, non pas d'après des règles préétablies, mais d'après les conseils du tact et du bon sens, en traitant, comme il convient chaque cas lorsqu'il se produit. On ne pourra éviter de telles difficultés que par des vues claires d'hommes d'état et par une tolérance mutuelle. Je crois que nous augmenterions beaucoup la difficulté de cette tâche, déjà si ardue, en essayant de définir avec précision les relations entre ces deux organismes appelés à l'existence par le Traité de Versailles.

Pour nous guider nous-mêmes, nous pourrions nous borner provisoirement à adopter les principes suivants qui pourraient être communiqués à l'Assemblée avec un exposé juridique des compétences du Conseil et de l'Assemblée, telles qu'elles résultent du Pacte et des Traités :—

A part les cas où la compétence spéciale des deux organes de la Société des Nations a été nettement définie par une stipulation formelle du Pacte ou d'un Traité (notamment par l'Article 26 du Pacte), il y a lieu de reconnaître que :—

(a) Lorsqu'un des organes de la Société aura connu d'une question rentrant dans leur sphère d'activité commune, il n'est pas opportun que l'autre organe prenne des mesures, d'une façon indépendante, au sujet de cette question.

(b) Dans les cas où le Conseil estimera que le Pacte ou un Traité n'a pas nettement attribué la compétence à l'un des deux organes de la Société des Nations, il sera loisible au Conseil de proposer l'institution d'une Commission mixte, composée de délégués du Conseil et de délégués de l'Assemblée, pour déterminer les compétences.

(c) Le Conseil estime qu'il sera utile de présenter à l'Assemblée, au cours de chaque session, un rapport d'ensemble sur l'œuvre accomplie par le Conseil depuis la dernière session de l'Assemblée.

The moral I would draw from these broad considerations is that the less we attempt to formulate in explicit language the precise functions which the Council and the Assembly are respectively expected to perform, the better for the future of the League. Such a formulation would throw undue emphasis on the undoubted vagueness which—probably intentionally—has been introduced into the Covenant, and would give occasion to legal wrangles which would be utterly destructive of the League's utility.

I therefore recommend the Council to abstain from anything which brings into undue relief the collision of authority which is possible, though not probable, under the Covenant. Let us substitute for any such formalism of our respective duties a resolve to deal with any difficulties between the Assembly and the Council, not according to pre-arranged rules, but according to the dictates of tact and common-sense, treating each case when it arises on its merits. Such difficulties can only be avoided by wise statesmanship and mutual toleration; and I believe we should make the task (which cannot in any case be easy) doubly difficult by attempting any precise delimitations of the relations which should exist between the two Bodies called into existence by the Treaty of Versailles.

For our guidance we might provisionally lay down three general principles which might be communicated to the Assembly with a legal statement of the competence of the Council and of the Assembly as stipulated in the Covenant and in Treaties :—

Apart from the cases where the special competence of the two Organs of the League of Nations has been clearly defined by a formal stipulation in the Covenant or in a Treaty (in particular by Article 26 of the Covenant) it may be stated that :—

(a) If one of the Organs of the League has dealt with a question coming within the sphere of their common activity, it is inopportune for the other Organ to take measures independently with regard to this question.

(b) In cases where the Council may be of opinion that the Covenant or a Treaty has not clearly assigned the competence to one of the two Organs of the League of Nations, the Council may propose the establishment of a mixed Committee, composed of delegates from the Council and delegates from the Assembly to determine the questions of competence involved.

(c) The Council considers it useful to present to the Assembly at each session a general report on the work accomplished by the Council since the last session of the Assembly.

